Options for Responding to Changes in Working time and Alternative Work Arrangements

Background Document for Lessons Learned
on the Innovative Workplace

Prepared by the
Canadian Labour Market and Productivity Centre
For Evaluation and Data Development Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada
May, 1997

103-00702/

TABLE OF CONTENTS

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 CHANGES IN THE LABOUR MARKET 3

3.0 VIEWS OF LABOUR AND BUSINESS 5

3.1 LABOUR'S VIEW 5
3.2 BUSINESS INTERESTS 5

4.0 SUMMARY OF FINDINGS FROM CASE STUDY EVIDENCE 7

5.0 OPTIONS 9

5.1 OPTIONS FOR EFFECTING CHANGES IN THE DISTRIBUTION OF WORK 11
5.2 SUPPORT FOR WORKSHARING INITIATIVES 12
5.3 PROTECTION FOR NON-STANDARD WORKERS 13
5.4 ACCOMMODATING THE LIFE CYCLE 14
5.5 PROMOTING FLEXIBILITY IN THE WORKPLACE 16
5.6 FORGING PARTNERSHIPS 18
5.7 SUPPORTING NEW RESEARCH 18

6.0 CONCLUSION 19

1.0 INTRODUCTION

Rapid technological advances, demographic changes, and increased global competitiveness, present significant challenges for business, labour, and government. The goal may be to better equip a company to deal with new business climates through increased flexibility or productivity. It might be to improve the quality of work life for people or it might be a way to create or protect jobs. As a result, there are a growing number of workplaces that are implementing new work arrangements, including changes in working time.

Redistributing work and supporting new work arrangements will not increase the overall amount of work to be done. However it is consistent with the government's broad social and economic goals to the extent that they could help reduce unemployment and underemployment, enhance productivity and operational flexibility, support the development of a healthy and productive workforce, improve the quality of family and community life, and increase economic and social equity. To that end, there is a growing recognition that macro goals regarding productivity, employment, and income distribution may be served by micro policies that play out at the enterprise or workplaces.[1] But often institutional frameworks and public policies act as an impediment to the introduction and maintenance of organizational innovation. This paper presents a range of options for the Federal government to consider in determining how it can address the issue of new work arrangements.

---

1 Betcherman, Gordon, *Changing Workplace Strategies, Achieving Better Outcomes For Enterprises, Workers and Society*. Report on the International Conference organized by the Government of Canada and the Organization for Economic Cooperation and Development, Canada,/OECD, forthcoming 1997.

2.0 CHANGES IN THE LABOUR MARKET

In the 1980s and 1990s the labour market has undergone significant evolution, including in the number and types of jobs available, and the nature of work itself. Persistent high levels of unemployment and shrinking real incomes have contributed to a widely shared sense of personal economic insecurity amongst many Canadians.

As a proportion of total employment, part time work has risen from 13 percent in 1977 to 18.9 percent in 1996. Women (28.2 percent) and younger workers aged 15 to 24 years (45 percent) are especially engaged in part time jobs. Although many workers choose to work part time for a variety of reasons, more and more people are accepting part time work because they cannot find full time jobs. Temporary work, which often involves few benefits and lower pay as well as lessened job security; multiple jobs; and self-employment have also increased in recent years.

The distribution of working hours has become more polarized. The proportion of people working a traditional 35-40 hour work week declined from 65 percent in 1976 to 54 percent in 1995. More people are working longer (over 40 hours a week), and more people are working less (fewer than 35 hours a week). Some observers see a redistribution of working hours as a way to address unemployment and job creation concerns.

3.0 VIEWS OF LABOUR AND BUSINESS

There are wide differences of view among various constituencies, however, about how government should best respond to these issues.

3.1 Labour s View

The paramount issue for labour is easing the economic insecurity many individuals feel as a result of changes in their workplace or the economy at large.

Labour's concerns centre around:

- a redistribution of hours of work to create or preserve employment opportunities and jobs;
- greater flexibility in arrangements that allow individuals a greater control over both their working arrangements and life outside;
- the link between training and development measures and the new work arrangements. Training in generic skills needs to be emphasized;
- improved conditions for part time workers including pay and benefits, training and advancement opportunities; and
- easing the adjustment of workers who have been dislocated as a result of new work arrangements.

3.2 Business Interests

The business interest is to find ways to meet the new challenges in the business environment. There is a need to:

- provide greater operational flexibility both in scheduling and employee performance to provide better utilization of operations;
- increase cost control and productivity;
- retain skills within an organization given the increasing importance of service and quality;
- find ways to accommodate time pressures faced by individual employees which often results in reduced absenteeism; and

- improve morale.

The challenge is to find approaches that will provide the economic security individuals want and still meet the competitive challenge employers face. Whatever the approach, business and labour concur that it must be jointly agreed to and worked out in a way which recognizes the needs of both parties in the workplace.

4.0 Summary of Findings From Case Study Evidence

The CLMPC has been involved in a number of projects which have documented the varied approaches Canadian workplaces have adopted to respond to the new challenges.

All of the CLMPC experience reinforces the view that the key stakeholders – business and labour – need to be the primary actors in the process of workplace change. Business and labour may enter into the process with different priorities, but must be able to find the common ground which allows them to meet their objectives.

A recent CLMPC Task Force examined several Canadian workplaces where labour and management have tailored their own working arrangements to reflect their own needs, environments, challenges and goals.[2] In each case, the study considered the impacts of these new arrangements on employment, stress, cost and productivity. A number of common principles and elements emerged when the individual cases were examined comparatively.

Five workplaces from different industrial settings and in different contexts of change provided a base for examining the range of changes happening in the workplace. While the context of change varied, in all cases there was a recognition on the business side that operational activities had to be changed and new practices introduced. Labour was more concerned about the preservation or possible creation of jobs as well as addressing the stress many employees were experiencing.

Two of the cases addressed the issue of job loss, one through changing job shifts, and the other through an innovative work sharing program which established a voluntary hours bank that allowed laid off workers to be re-hired. In both cases, there was some government support which allowed the companies to experiment with different arrangements.

In three of the cases, new work arrangements were designed to address the work-family issues and time pressures that employees were experiencing. In each case, the approach used reflected the specific culture and nature of the industry. An important feature of all three cases is that the precise arrangements

2 Canadian Labour Market and Productivity Centre, Changing Times, New Ways of Working: Alternative Working Arrangements and Changes in Working Time, Ottawa, April 1997.

were worked out between the individual managers and employees, within the framework of the collective agreement, or in the case of the non-unionized site, company policy.

In all cases, participants saw the development of new work arrangements as a vital part of a new relationship between labour and management. The cases reinforced the principle, learned from earlier work, that there are important linkages between security and productivity, in that security can increase productivity and increased productivity can lead to better security. The cases illustrated that the arrangements should be seen as a whole package with a series of different trade-offs. The balance that is struck is often the result of intense negotiation.

It was also apparent that where new arrangements were developed jointly, they tended to be successful because individual needs could be accounted for. In all cases, the development of new work arrangements marked an important change in labour-management relations.

This study reinforces earlier work that demonstrates there is no single preferred solution. Rather, the circumstances and culture of each workplace must be taken into account.

5.0 OPTIONS

Although circumstances may vary from workplace to workplace, government can play a role in helping to create and support an environment which can sustain workplace innovation.

The recent OECD/HRDC conference on Changing Workplace Strategies identified a number of reasons as to why governments would be interested in supporting changes in the workplace.[3] Governments need to think about how public policy can support organizational change.

Government has a number of options available, ranging from direct intervention to more indirect and supportive approaches. There has been a great deal of debate about appropriate approaches, both within constituencies and across constituencies, with no agreement as to the preferred strategy. Labour has tended to adopt a legislated and mandated approach, focusing on decreasing the length of the work week, stricter overtime limits, increasing minimum wage, and pro-rated benefits for part time workers. There have also been calls for maintaining, if not increasing, government support to the programs that are considered part of the Canadian social safety net.

Business, on the other hand, has for the most part, preferred a more voluntary approach allowing individuals and firms to determine what works best for them. There has been strong opposition to the imposition of any new forms of legislation which are seen to constrain a firm's freedom to act to maintain competitiveness, to raise operating costs, or to impose new reporting requirements.

Nevertheless, there is a general consensus that wherever possible, new work arrangements or changes in working time should be based on collective bargaining or agreement between employers and employees at the workplace level. In some cases, legislation has been discussed which would provide some basic protection for workers and a level playing field for all employers as to employment standards.

Federal legislation plays an important symbolic role as a lever for change so it is important that consultation processes leading up to such legislation allow a full range of viewpoints to be heard. However, its direct impact on the total workforce is limited, because less than 10% of workers are under federal jurisdiction and because many of the workers in the federal jurisdiction are covered by collective agreements which exceed employment standards.

---

3 See Betcherman, op. cit. forthcoming 1997.

Federal-provincial cooperation in this area is an essential ingredient in achieving widespread change.

The following is a partial listing of the options and/or tools available to the Federal government. It is provided in the knowledge that business and labour have many different perspectives and preferences on many of the options themselves.

Tax expenditures are powerful policy tools, but they can be costly since they apply across the board. Tax incentives may be effective in achieving their objectives, although this must be balanced against their costs and impacts.

Discretionary funding programs tend to be less expensive than income support or tax expenditures and entail less risk because they can be targeted more narrowly to maximize their impact. In certain circumstances, they can be very cost effective in providing seed money, supporting the activities of consensus building institutions, and providing financial support for innovative research and pilot projects.

The government can play an important role by participating in and supporting the establishment and maintenance of partnerships between business and labour and encouraging ongoing dialogue on issues of common concern. Any significant changes in the labour market and the workplace, will require broadly-based consensus and cooperation among all the major players in the economy.

The government can perform an important function by supporting the collection and analysis of relevant data which can have a major impact on decision-making in the workplace as well as in the area of public policy. There are many areas where not enough is known. Funding research in these areas provides better understanding.

Government can also facilitate change by raising public awareness of emerging issues and by formulating proposals to form the basis of broadly-based public discussion.

The observations and options presented below are preliminary in nature. A more rigorous cost-benefit analysis of their impacts would obviously be required before any action is taken. The options are organized in terms of the issues they are meant to address, and in some cases, several different approaches are suggested. Assessing the relative impact and cost effectiveness of these approaches is an integral part of developing an appropriate strategy for responding to emerging labour market and workplace issues.

5.1 Options for Effecting Changes in the Distribution of Work

It is important to note that there are many different ways in which working time could be reduced and reorganized to create a more equitable distribution of work. Working time can be reduced by limiting overtime, instituting a shorter work day or work week, providing more vacation time or offering various other leave options.

Working time can be reorganized over the life cycle, with leave for the care of dependents, leave for education, training or sabbaticals, and early or phased-in retirement. All have the effect of changing the amount of work a person does, and sharing it among more than one person.

Working time can also be modified to provide more flexibility for employers and workers through the use of flexible starting and finishing times (flextime), shift work, part time or temporary work, compressed work weeks, and work-at-home or telework options. This has the effect of rearranging a set amount of work.

Long hours and overtime

The fixed costs of employment have been identified as a factor in explaining why employers ask their employees to work long hours and overtime. Although payroll taxes make up a relatively small portion of fixed costs, changes in programs such as the Employment Insurance (E.I.) and Canada Pension Plan (CPP) programs could help reduce the incentive for employers to have their employees work overtime rather than hire additional workers.

At present, the ceiling on contributions means that employers' fixed costs do not increase when workers put in longer hours. Removing the ceiling on contributions would increase costs for employers and employees and would be unpopular among both. The ceiling on benefits would have to be adjusted accordingly.

The Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work suggested placing a cap on paid overtime at 100 hours, after which employees would have to take time off in lieu, but this idea met with resistance from business and, to a lesser extent, from labour. The data indicates that capping paid overtime would have a disproportionate impact on workers in the industrial sector, most of whom are covered by collective agreements, and who have grown to rely on the income derived from overtime work. Employers are also concerned it would add to their costs and reduce their operational flexibility. At the same time, it would have little effect on reducing the hours of those employees who are currently working long hours but are not entitled to overtime pay.

Rather than making time off in lieu of overtime pay mandatory, some consideration could be given to providing employees with the option of choosing time off after a certain number of overtime hours have been worked. To be effective, the actual number of hours required to trigger this option would have to be determined in consultation with the affected parties and the employer's needs for predictability in meeting operational requirements would have to be taken into account.

Standard hours

Hours of work provisions in employment standards legislation could be modified to facilitate greater use of flexible work arrangements; however, introduction of these measures would require extensive solicitation of the views of labour and management. The needs of workers and employers would have to be carefully balanced. Health and safety concerns and operational needs would have to be met and the issue of workers' right to refuse overtime addressed. With these provisions, it may be possible to relax rigid requirements with respect to daily and weekly hours (perhaps by stretching the maximum hours over a longer period of time, e.g. biweekly, monthly or annually).

5.2 Support for Worksharing Initiatives

Work time reductions may involve a loss of income for workers and increased fixed costs for employers in the short run; however, reductions in working time can often alleviate stress and improve morale and productivity. They also make work available to other workers with similar skills who may be facing unemployment or need more hours of work to obtain a decent income. Work-sharing schemes can also have the additional effect of promoting a greater sense of team work and loyalty to the employer.

Funding from the Employment Insurance Human Resources Investment Fund was used on a pilot project basis to support work-sharing in the Alcan plant in Jonquière, Quebec. This occurred in a community where alternative jobs were few. There was a strong impetus to seek innovative ways to share the work. This was achieved through banking of unpaid work, the payment of overtime by time off, the integration of statutory holidays into workers' schedules, and greater training efforts.

This was presented as a package and it was voluntary. Both parties, employer and union, were able to accomplish their objectives. The union gained additional employment for its members, the employer gained operational flexibility.

Consideration could be given to extending this approach to other situations where workers and employers have reached agreement on working time reductions to create or preserve jobs. These expenditures may pay off in the long run in terms of savings in E.I. benefits., although this impact would have to be tested

The Unemployment Insurance Work Sharing program has been utilized successfully to support work-sharing in situations of temporary economic downturns. It has been suggested that this program could be used to support the retraining of employees during the hours freed up by working time reductions. The program could also be expanded to provide support for working time reductions in situations of longer term restructuring. As with all such interventions, the costs of such changes would be a factor governing their adoption

Another idea that has been put forward to facilitate work sharing is providing some kind of reduction (or holiday) from payroll taxes for employers who introduce voluntary working time reduction schemes.

5.3 Protection for Non-Standard Workers

Employment Insurance coverage

The recent reform of the Unemployment Insurance program provided employees who work under 15 hours a week with access to E.I. benefits, removing one potential source of disadvantage to part time workers, who make up a large portion of the non-standard workforce.

However, individuals who are self-employed, ranging from consultants and small business owners to those who provide in-home daycare, cannot benefit from the Employment Insurance program. In many cases, their income is not high enough to accumulate adequate savings to support themselves through periods of unemployment. Provision of optional coverage for self-employed workers through the E.I. program is under discussion.

Pro-rated benefits for part time workers

The idea of providing part time workers with benefits equivalent to those of full time permanent employees has been around for a long time. The Wallace Commission made this recommendation in 1979, and a similar recommendation was made by the Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work in 1994. It would remove one of the main disadvantages of part time work; however, implementing this proposal poses a number of difficulties. Many part time workers object to having to pay premiums because they cannot afford them or they are already covered by spousal benefits and do not need the extra coverage. Employers resist paying extra costs and can respond by reducing

benefits to full time employees, or by severing the employer-employee relationship altogether and hiring people on contract.

The Government of Saskatchewan introduced legislative provisions requiring equivalent benefits for part time workers in 1996. An examination of this initiative might provide additional insight into the costs and benefits of making pro-rated benefits for part time workers mandatory.

It would also be instructive to look at those sectors in which part time workers do receive comparable benefits to determine the factors that encourage employers to offer them to their part time workers.

Coverage under Employment Standards

Amending employment standards legislation could provide dependent contractors with the same basic protections afforded to workers who are employees. Again, the views of workplace parties would differ greatly but, would be critical in this discussion. The criteria used by Revenue Canada to determine whether a *de facto* employment relationship exists, regardless of how the parties describe the relationship, could be a useful input into this discussion.

5.4 Accommodating the Life Cycle

Making time for family responsibilities

In the interest of work and family balance, legislation could be amended to provide time off for family responsibilities. Many employees use their sick leave entitlements to care for family members when they are ill; minor changes to employment standards could legitimize this common practice and would not necessarily require employers to provide more days off than employees are currently entitled to.

The current provision of 26 weeks of unpaid leave after the birth of a child could be extended. Consideration could also be given to allowing parents to choose part time work during this period to ease their transition back into the workforce. Extended leave for the care of infants and young children could provide parents who wish to be more involved in their children's upbringing with the opportunity to do so without putting their jobs in jeopardy. Many progressive employers (including the Federal government) have offered their employees extended leave for the care of young children without any serious impact on their operations.

Looking ahead, some consideration could be given to providing a legislative entitlement to unpaid leave for elder care, similar to what is now available for maternity and paternity leave. Leave for the care of the elderly and other

dependent relatives is also a good investment, not just because it reduces work and family stress for employees, but because the public or private substitute for family care is expensive and often regarded as less than optimal by all concerned.

Personal income tax deductions could be made available to individuals who choose to take time off to care for preschool-aged children or elderly dependents.

In many of the above measures, employers would face additional costs of hiring staff to replace those on extended leave as well as reduced operational flexibility. Efforts to introduce these changes through legislation would therefore be met with strong opposition from the business community. While many employers have already started to implement some of these measures, this has occurred on an individual basis taking local needs into account, or as a result of collective bargaining.

Supporting life long learning

Skills requirements are increasing and changing rapidly in the knowledge-based economy and people need both resources and time to keep up with demands of the labour market. Leave for education, training, skills upgrading, or sabbaticals could support life-long learning, which is key to maintaining a competitive labour force, although the cost implications for employers would clearly be a central issue.

The Advisory Group on Working Time and the Distribution of Work recommended a legislated provision for training or education leave after a specified period of service, but it is difficult to envision how such a proposal could be implemented since employees are changing jobs frequently. Leave for training is part of a larger issue related to how the costs of training should be shared as between workers, employers and the government, and is probably more appropriately dealt with outside the legislative framework.

One approach could be the introduction of personal income tax measures to help subsidize leave for retraining. There is a precedent in the Registered Retirement Savings Plan (RRSP) which encourages people to contribute to their own retirement; similar schemes could be contemplated for encouraging people to accumulate savings to support themselves during periods of education and training. Some employers currently contribute to group RRSPs for their employees, and this model could be applied to savings for training leaves.

The federal Income Tax Act allows for income averaging in cases of self-funded training leave. The availability of this provision could be more widely publicized as part of an effort to encourage life long learning.

Retirement

Phased-in retirement has a number of advantages over early retirement programs. The worker's transition out of the workforce is less traumatic; the

organization retains experienced workers longer, while reducing salary costs, and some working time is freed up for younger employees (although increased hiring costs may be involved). At the same time, the government continues to benefit from income tax revenues and can defer the payment of full retirement benefits.

Although the current provisions of the Canada Pension Plan (CPP) do not present any major barriers to phased-in retirement, the terms and conditions of some superannuation schemes contain disincentives to reducing work time as employees approach retirement. Employers and workers could be encouraged to revisit these pension programs with a view to removing obstacles to phased-in retirement. A report prepared for Human Resources Development Canada has identified a number of existing barriers in traditional pension plans and in the regulatory environment which need to be addressed for successful phased-in retirement programs.[4]

It should be noted that smaller businesses often have less flexibility to offer innovative work pattern programs. A more difficult issue is the perception that by implementing phased-in retirement programs, employers are encouraging part time employment. Employers looking to downsize would prefer employees to fully retire rather than have employees enter into part time work.

With respect to CPP (and QPP), the drop-out provisions for child care and the income-based trigger for contributions already support flexible work arrangements and leave options. A parallel approach could be to provide drop out provisions for elder care. The CPP could be amended to accommodate a phased-in retirement program.

5.5 Promoting Flexibility in the Workplace

Leading by example

The Federal government has already taken steps as a major employer to promote flexible work arrangements and leave options, most recently by introducing leave with income averaging and phased-in retirement on a temporary basis in the context of downsizing and renewal in the public service. The results of a planned comprehensive study of human resource practices in the public service, which will assess the costs and benefits of these arrangements could offer useful guidance for other employers contemplating these kinds of initiatives and should be made widely available.

4 William M. Mercer Limited, Report on Phased-in Retirement Pension Plan Issues.

Collecting and disseminating information on best practices

To use the term "best practices" may be somewhat misleading as there is no single solution to addressing the changing realities of the workplace. Instead, there are a variety of approaches that can be tailored to meet the needs of the individual workplace. What is lacking is information on where these have been used and what the results have been to employers and workers.

It is anticipated that information obtained from the Workplace and Employee Survey (WES) which is being developed in Statistics Canada under contract with HRDC, will help provide a better understanding of the dynamics of workplace change.

The collection and dissemination of information from workplaces across the country about what works and what doesn't could contribute greatly to wider adoption of flexible work arrangements which meet workplace-specific needs and, as well, identify ways to facilitate adjustment to the new realities in the workplace. Government could encourage best practices in the workplace by conducting or sponsoring more case studies and disseminating the results. There is currently little information available on small and medium-sized enterprises, especially in the growth sectors, such as information technology and communication.

Incentives for employers

The corporate income tax system could be used to provide incentives to employers who institute flexible work arrangements and leave options or work-sharing initiatives. The costs associated with these measures need to be weighed against the longer term benefits to society of having more people employed through work-sharing, giving people more time to attend to family responsibilities or to upgrade their work skills, and increasing productivity in the workplace.

Tax credits similar to those currently available for investment in research and development and purchasing new capital equipment could be made available to firms that want to increase their productivity through investing in innovative human resource practices.

By providing financial incentives in the form of seed money or pilot projects, governments can encourage a variety of creative approaches that workplaces can adapt to the changing environment.

5.6 Forging Partnerships

Since business and labour also have something to gain by facilitating more flexible work arrangements which governments can support, partnerships at all levels to achieve common goals are essential.

Sectoral approaches have been used in recent years to provide support for adjustment responses as well as providing training support for industry specific skills. The sectoral approach allows for business and labour to jointly determine what approaches are best suited to the sector /industry and develop a strategy for implementation. What is critical to the success of these councils is both the initial support, as well as the terms and conditions for ongoing help.

5.7 Supporting New Research

It is evident that there is much to learn about the impact of changes in working time and the distribution of work on the labour market and the workplace. Continued support for research is essential to provide a firm, empirical and theoretical foundation for policy development. There is strong interest from business and labour in having a mechanism for assessing the outcomes of existing workplace innovations. Preliminary work has shown this would be a fruitful avenue to continue.

There are many unanswered questions about the social and economic impacts of the trend to part time work, temporary work, multiple job holding, working at home, and self-employment. Further work on time use and on the development of statistical measures which are more reflective of the emerging labour market would add to the understanding of all parties.

Accurate and timely information on trends in collective bargaining arrangements and in human resource practices in the public and private sector, together with examples of innovative workplace practices, is essential to support effective decision-making at the level of the organization.

Investing in these kinds of research does not imply significant cost increases, but may entail a shift in government research priorities.

6.0 CONCLUSION

Basic assumptions about the labour market and the workplace are continually being challenged by the changes that are occurring. As a consequence, it is difficult to determine how to proceed, and it is risky under the circumstances to invest all efforts in a single approach. The evidence would indicate that no one approach will provide the solution.

Public policies and programs can aid or impede the workplace and social adjustment to economic restructuring. It is a challenge to policy makers to ensure public policy evolves in a way which anticipates emerging trends, and supports economic change while recognizing the need for complementary social structures.

A judicious policy response to changing conditions in the labour market and the workplace requires careful consideration of a wide range of options and an assessment of the potential impact of consequences, intended and unintended. In this regard, full consultation with business and labour regarding potential approaches will be essential. Efforts to affect the distribution of work or alternative working arrangements do not provide a complete response to the employment and labour market-related issues confronting government at this time, but could be a component of a larger policy response.

Given the current fiscal constraints, and the mixed support for mandated solutions to labour market and workplace change, the most prudent course of action would be for the Federal government to develop a strategy combining a number of policy approaches. This strategy would place greater emphasis on the use of those policies which provide incentives for the adoption of innovative work time practices that promote and publicize innovative workplace practices and that support consensus building and cooperation among the major stakeholders in the economy. In the meantime, further research and policy analysis would lay the groundwork for any additional approaches that are deemed necessary as the future of work unfolds.

La modification des heures de travail et les nouveaux régimes de travail : les interventions possibles

Document de référence pour l'étude bilan sur l'innovation en milieu de travail

Préparé par le
Centre canadien du marché du travail et de la productivité
Pour la Direction générale de l'évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
Mai 1997

TABLE DES MATIÈRES

1.0 INTRODUCTION 1

2.0 LA TRANSFORMATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL 3

3.0 LE POINT DE VUE DES SYNDICATS ET DES ENTREPRISES 5

3.1 LE POINT DE VUE DES SYNDICATS 5
3.2 LES INTÉRÊTS DES ENTREPRISES 5

4.0 RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS 7

5.0 LES CHOIX 9

5.1 OPTIONS RELATIVES AUX CHANGEMENTS DANS LA RÉPARTITION DU TRAVAIL 11
5.2 SOUTIEN DES INITIATIVES DE TRAVAIL PARTAGÉ 13
5.3 PROTECTION DES TRAVAILLEURS ATYPIQUES 14
5.4 OPTIONS AXÉES SUR LE CYCLE DE VIE PROFESSIONNELLE 15
5.5 PROMOTION DE LA SOUPLESSE EN MILIEU DE TRAVAIL 18
5.6 CRÉATION DE PARTENARIATS 19
5.7 SOUTIEN DES NOUVELLES ACTIVITÉS DE RECHERCHE 20

6.0 CONCLUSION 21

1.0 INTRODUCTION

La rapidité des progrès technologiques, l'évolution démographique et l'intensification de la concurrence à l'échelle mondiale posent des défis considérables aux entreprises, aux syndicats et aux gouvernements. On peut avoir pour objectif de doter l'entreprise de meilleurs outils afin qu'elle puisse s'adapter au nouveau contexte commercial en augmentant sa souplesse ou sa, productivité. On peut viser à améliorer la qualité de la vie au travail pour les employés, ou encore à créer ou à protéger des emplois. Dans ce contexte, un nombre croissant d'entreprise met en place de nouveau régimes de travail permettant entre autres, de modifier les heures de travail.

Le réaménagement du travail et l'adoption de nouveaux régimes de travail n'auront pas pour effet d'accroître la quantité de travail à faire. Cependant, ces nouvelles formules s'accordent avec les grands objectifs sociaux et économiques du gouvernement dans la mesure où elles pourraient contribuer à réduire le chômage et le sous-emploi. De plus, elles pourraient aussi contribuer à augmenter la productivité et la souplesse de fonctionnement, à favoriser l'épanouissement d'une population active en santé et productive, à améliorer la qualité de la vie des familles et des collectivités ainsi qu'à accroître l'équité économique et sociale. Dans cette perspective, on reconnaît que les objectifs macro-économiques touchant la productivité, l'emploi et la répartition du revenu peuvent être servis par des politiques micro-économiques qui entrent en jeu à l'échelle de l'entreprise ou du milieu de travail[1]. Cependant, les structures institutionnelles et les politiques gouvernementales font souvent obstacle à l'implantation et à la durabilité des innovations organisationnelles. Le présent document décrit une gamme de choix qui s'offrent au gouvernement fédéral quant à la façon d'intervenir face aux nouveaux régimes de travail.

1 Betcherman, Gordon, *Les stratégies relatives au milieu de travail en évolution : améliorer les résultats pour les entreprises, les travailleurs et la société*, Rapport sur la conférence internationale organisée par le gouvernement du Canada et l'Organisation de coopération et de développement économiques, Canada/OCDE, 1997.

2.0 LA TRANSFORMATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Au cours des années 80 et 90, le marché du travail a subi une importante transformation, notamment dans le nombre et le type d'emplois disponibles et dans la nature même du travail. La persistance d'un fort taux de chômage et l'amenuisement du revenu réel ont contribué à inculquer à un grand nombre de Canadiens un sentiment général d'insécurité économique personnelle.

Proportionnellement au nombre total d'emplois, les emplois à temps partiel sont passés de 13 p. 100 en 1977 à 18,9 p. 100 en 1996. Le pourcentage de jeunes travailleurs de 15 à 24 ans et de femmes de plus que 24 ans qui exercent des emplois à temps partiel est particulièrement élevé, soit 45 p. 100 et 28.2 p. 100 respectivement. Certes, bien des travailleurs choisissent de travailler à temps partiel pour diverses raisons, mais de plus en plus de gens acceptent du travail à temps partiel parce qu'ils ne parviennent pas à trouver un emploi à temps plein. Le travail temporaire qui s'accompagne souvent de peu d'avantages sociaux et d'une rémunération plus faible aussi bien que d'une sécurité d'emploi moindre est en hausse. Le cumul d'emplois et le travail indépendant sont également en hausse depuis quelques années.

La répartition des heures de travail s'est davantage polarisée. La proportion de gens dont le régime de travail correspond à la semaine traditionnelle de 35 à 40 heures a chuté, passant de 65 p. 100 en 1976 à 54 p. 100 en 1995. Davantage de gens travaillent plus longtemps (plus de 40 heures par semaine) et davantage de gens travaillent moins (moins de 35 heures par semaine). Certains observateurs voient dans le réaménagement des horaires de travail une façon de remédier aux problèmes du chômage et de la création d'emplois.

3.0 LE POINT DE VUE DES SYNDICATS ET DES ENTREPRISES

Il existe d'importantes divergences de vues d'un groupe d'intérêts à l'autre quant à la façon la plus judicieuse dont le gouvernement pourrait intervenir dans le domaine du réamenagement des horaires de travail.

3.1 Le point de vue des syndicats

Pour les syndicats, l'enjeu primordial consiste à atténuer le sentiment d'insécurité économique que bien des citoyens éprouvent par suite des changements survenus dans leur milieu de travail ou dans l'ensemble de l'économie.

Les préoccupations des syndicats sont axées sur les éléments suivants :

- un réaménagement des horaires de travail en vue de créer ou de préserver des emplois;
- l'adoption de formules plus souples permettant aux travailleurs d'exercer un plus grand pouvoir sur leur régime de travail aussi bien que sur leur vie personnelle;
- le lien entre la formation et le perfectionnement et les nouvelles formules de travail; il faut mettre l'accent sur la formation professionnelle générale;
- l'amélioration de la situation des travailleurs à temps partiel, notamment sur le plan de la rémunération, la formation, les avantages sociaux, et les possibilités d'avancement;
- les mesures destinées à faciliter l'adaptation des travailleurs déplacés en raison de l'adoption de nouveaux régimes de travail.

3.2 Les intérêts des entreprises

Les entreprises ont intérêt à trouver des façons de relever les nouveaux défis dans le monde des affaires. Elles éprouvent les besoins suivants :

- accroître la souplesse de fonctionnement, à la fois dans l'ordonnancement du travail et dans le rendement des employés, afin d'optimiser la gestion des opérations;
- accroître le contrôle des coûts et de productivité;
- conserver les compétences au sein de l'organisation étant donné l'importance accrue accordée au service et à la qualité;
- trouver des façons de composer avec les contraintes temporelles auxquelles les employés sont soumis, car les solutions adoptées dans ce domaine engendrent souvent une réduction de l'absentéisme;
- rehausser le moral des employés.

Le défi consiste à trouver des solutions qui assureront aux travailleurs la sécurité économique souhaitée tout en permettant aux employeurs de relever les défis engendrés par l'impératif de compétitivité. Peu importe la formule adoptée, tant les entreprises que les syndicats conviennent qu'elle doit être acceptée de part et d'autre et élaborée conjointement de manière à tenir compte des besoins des deux parties.

4.0 RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS

Le CCMTP a pris part à divers projets qui visaient à documenter les différentes formules adoptées en milieu de travail au Canada en réponse aux nouveau défis.

Tous les travaux effectués par le CCMTP étayent l'argument que les intervenants clés – les entreprises et les syndicats – doivent jouer le rôle principal dans le processus de changement en milieu de travail. Les entreprises et la main d'œuvre syndicats peuvent avoir des priorités différentes lorsqu'ils s'engagent dans le processus, mais ils doivent en venir à trouver le terrain d'entente qui leur permettra d'atteindre leurs buts respectifs.

Un récent groupe de travail du CCMTP a étudié plusieurs établissements canadiens où les employés et la direction avaient conçu un régime de travail sur mesure en fonction de leurs propres besoins, de leur contexte, des défis qu'ils avaient à relever et de leurs objectifs[2]. Dans chaque cas, on a examiné les répercussions des nouveaux régimes sur l'emploi, le stress, les coûts et la productivité. Un examen comparatif des cas a permis de dégager plusieurs principes et éléments communs.

Cinq établissements œuvrant dans des secteurs d'activité différents et apportant les changements dans des contextes différents ont servi de base à l'examen de la gamme de transformations qui se produisent en milieu de travail. Même si le contexte des changements variait, l'employeur reconnaissait dans tous les cas qu'il fallait modifier les méthodes d'exploitation et adopter de nouvelles pratiques. Les salariés se préoccupaient davantage de la préservation des emplois ou de la création possible de nouveaux postes, ainsi que du stress ressenti par de nombreux employés.

Deux des établissements étudiés se sont attachés à éviter la perte d'emplois, l'un en modifiant les quarts de travail et l'autre, en adoptant un programme novateur de travail partagé qui instaurait un système facultatif d'accumulation d'heures permettant le réembauchage des employés mis en disponibilité. Dans les deux cas, les entreprises ont bénéficié d'un certain degré de soutien gouvernemental qui lui a permis d'expérimenter diverses formules.

---

2 Centre canadien du marché du travail et de la productivité, *Une nouvelle époque, une nouvelle façon de travailler : les nouveaux régimes de travail et la modification des heures de travail*, Ottawa, avril 1997.

Dans trois des cas examinés, les nouveaux régimes de travail visaient à résoudre les problèmes posés par la difficulté à concilier la vie familiale et la vie professionnelle et par les entraves auxquelles les employés étaient soumis. Dans chaque établissement, la formule adoptée était en accord avec la culture organisationnelle et avec la nature du secteur d'activité. Caractéristique importante dans les trois cas, la formule adoptée a été élaborée conjointement par la direction et les employés, dans le cadre de la convention collective ou, pour ce qui est de l'établissement non syndiqué, conformément à la politique de l'entreprise.

Dans tous les cas, les participants considéraient la mise au point des nouveaux régimes de travail comme un élément crucial de l'établissement d'une nouvelle relation entre les employés et la direction. Les études de cas ont confirmé le principe qui se dégageait des travaux antérieurs selon lequel il y a d'importants liens entre la sécurité et la productivité, en ce sens que la sécurité peut accroître la productivité et qu'une productivité accrue peut mener à une plus grande sécurité. Les études de cas ont illustré qu'un nouveau régime devrait être considéré comme un ensemble formant un tout et nécessitant une série de compromis. L'équilibre réalisé est souvent le fruit de négociations intensives.

Il ressort également des études que les nouvelles formules élaborées conjointement avaient tendance à être fructueuses parce qu'elles permettaient de tenir compte des besoins particuliers. Dans tous les cas, l'élaboration du nouveau régime de travail a marqué une importante transformation dans les relations syndicales-patronales.

Les études menées corroborent les travaux antérieurs en montrant qu'il n'existe aucune solution unique à privilégier. Il faut plutôt tenir compte des circonstances et de la culture organisationnelle dans chaque établissement.

5.0 LES CHOIX

Même si les circonstances varient d'un établissement à l'autre, le gouvernement peut jouer un rôle dans la création et la promotion d'un climat propice à l'innovation en milieu de travail.

Lors de la récente conférence de l'OCDE et de DRHC sur l'évolution des stratégies relatives au milieu de travail, on a avancé diverses raisons pour lesquelles les gouvernements auraient intérêt à appuyer les innovations dans ce domaine[3]. Les gouvernements doivent réfléchir à la façon dont les politiques officielles peuvent contribuer au succès des changements organisationnels.

Plusieurs choix s'offrent au gouvernement, depuis l'intervention directe jusqu'aux moyens d'action plus indirects et davantage orientés vers le soutien. La démarche qu'il devrait adopter a suscité beaucoup de débats, tant au sein des groupes d'intérêts qu'entre ces groupes, et l'on ne s'entend pas sur une stratégie à privilégier. Les syndicats ont eu tendance à favoriser l'adoption de mesures législatives dont l'application serait obligatoire, axées sur la réduction de la semaine de travail, l'imposition de limites plus strictes au travail supplémentaire, l'augmentation du salaire minimum et l'attribution d'avantages sociaux proportionnels aux travailleurs à temps partiel. On a également réclamé le maintien, voire l'augmentation du soutien gouvernemental aux programmes qui sont considérés comme faisant partie du filet de sécurité sociale canadien.

Les entreprises, en revanche, préféraient une démarche davantage fondée sur le libre consentement, qui permettrait aux travailleurs et aux entreprises de déterminer ce qui leur convient le mieux. Elles se sont vivement opposées à l'adoption de nouvelles lois impératives, jugeant que celles-ci restreignent la liberté de l'entreprise d'agir pour préserver sa compétitivité, font grimper les frais d'exploitation ou imposent de nouvelles obligations de rendre compte.

Néanmoins, on s'accorde généralement à dire que, dans la mesure du possible, le nouveau régime de travail ou les changements en milieu de travail devraient être fondés sur la négociation collective ou sur une entente entre l'employeur et les employés conclue à l'échelon de l'établissement. Dans certains cas, on a discuté de l'adoption de mesures législatives qui assureraient une certaine protection de base aux travailleurs et établiraient des règles du jeu équitables pour tous les employeurs sur le plan des normes d'emploi.

---

3 voir Betcherman, *op. cit.*, à paraître, 1997.

Les normes fédérales jouent un important rôle symbolique à titre de moteurs du changement. Il importe donc que les processus de consultation qui mènent à leur adoption permettent l'expression de la gamme complète d'opinions. Toutefois, elles ont des répercussions directes limitées sur l'ensemble de la population active car moins de 10 p. 100 des travailleurs relèvent de la compétence du fédéral et bon nombre des travailleurs régis par le fédéral sont protégés par des conventions collectives dont les clauses excèdent les normes d'emploi. La collaboration fédérale-provinciale dans ce domaine est un ingrédient essentiel de l'apport de changements sur une grande échelle.

Voici une liste partielle des options et/ou outils qui s'offrent au gouvernement fédéral. Nous la présentons en ayant conscience du fait que les entreprises et les syndicats ont maintes opinions et préférences différentes quant à bon nombre des options possibles.

Les dépenses fiscales constituent de puissants outils d'orientation, mais elles peuvent être coûteuses car elles sont d'application générale. Les incitations fiscales peuvent permettre d'atteindre efficacement les objectifs visés, mais il faut équilibrer leurs coûts et leurs impacts.

Les programmes de financement discrétionnaire ont tendance à être moins coûteux que le soutien du revenu ou les dépenses fiscales, et comportent moins de risques car on peut les cibler plus précisément afin d'en maximiser les impacts. Dans certaines circonstances, ils peuvent représenter une façon très rentable de fournir des subventions de démarrage, de soutenir les activités des organismes de concertation et de dispenser une aide financière aux projets de recherche et aux projets pilotes novateurs.

Le gouvernement peut jouer un rôle important en participant et en donnant son appui à la création et au maintien de partenariats entre les entreprises et les syndicats ainsi qu'en encourageant un dialogue continu sur les questions d'intérêt commun. Tout changement considérable dans le marché du travail et en milieu de travail nécessitera un vaste consensus et une collaboration entre tous les principaux intervenants dans l'économie.

Le gouvernement peut accomplir une fonction importante en soutenant les activités de collecte et d'analyse des données pertinentes qui peuvent avoir une influence déterminante sur les décisions prises en milieu de travail et dans le cadre des politiques gouvernementales. Il y a bien des domaines où les connaissances sont insuffisantes. Le financement de la recherche dans ces domaines permet de mieux comprendre les dynamiques qui entrent en jeu.

Le gouvernement peut également faciliter le processus de changement en sensibilisant la population aux nouveaux enjeux et en formulant des propositions qui serviront de base à de vastes débats publics.

Les observations et les options présentées ci-dessous sont d'ordre préliminaire. Il faudrait bien sûr procéder à une analyse coûts-avantages plus rigoureuse de leurs répercussions avant d'agir. Les options sont organisées en fonction des problèmes auxquels elles visent à remédier et, dans certains cas, on suggère diverses démarches. L'évaluation des répercussions et de la rentabilité relatives de ces démarches fait partie intégrante du processus d'élaboration d'une stratégie d'intervention face aux nouveaux enjeux qui apparaissent sur le marché du travail et en milieu de travail.

5.1 Options relatives aux changements dans la répartition du travail

Il importe de souligner qu'il existe maintes façons différentes de réduire et de réorganiser le temps de travail afin d'en assurer une répartition plus équitable. On peut à cette fin limiter les heures supplémentaires, instituer une journée ou une semaine de travail plus brève, allonger les vacances ou offrir diverses autres options en matière de congés.

Le temps de travail peut être modifié sur l'ensemble du cycle de vie professionnelle en prévoyant des congés accordés pour prendre soin d'une personne à charge, des congés d'études et de formation ou des congés sabbatiques, ainsi que des régimes de retraite anticipée ou progressive. Toutes ces mesures ont pour effet de réduire la quantité de travail effectuée par une personne et d'en permettre le partage avec d'autres.

On peut aussi modifier le temps de travail de manière à procurer une plus grande souplesse aux employeurs et aux employés en adoptant des formules comme l'horaire personnalisé de début et de fin de la journée de travail (horaire variable), le travail par roulement, le travail à temps partiel ou temporaire, la semaine de travail comprimée et le travail à domicile ou télétravail. Ces mesures ont pour effet de réorganiser une quantité fixe de travail.

Horaires prolongés et temps supplémentaire

Les coûts fixes liés aux emplois ont été identifiés comme une des raisons pour lesquelles les employeurs demandent à leurs employés d'assumer des horaires de travail prolongés et de faire des heures supplémentaires. Même si les cotisations sociales représentent une proportion relativement faible des coûts fixes, l'apport de changements dans des programmes comme ceux de l'assurance-emploi (a.-e.) et du Régime de pensions du Canada (RPC) pourrait aider à réduire incitation actuelle qu'ont les employeurs à confier du travail supplémentaire à leurs employés plutôt qu'à embaucher des travailleurs supplémentaires.

À l'heure actuelle, en raison du plafond imposé aux cotisations, les coûts fixes de l'employeur n'augmentent pas lorsque les employés travaillent un plus grand nombre d'heures. La suppression de ce plafond entraînerait une augmentation des coûts pour les employeurs et les employés et serait impopulaire chez les deux groupes. Il faudrait modifier en conséquence le plafond des prestations.

Le Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail a suggéré d'imposer un plafond de 100 heures au temps supplémentaire rémunéré, seuil au-delà duquel les employés seraient tenus de prendre des congés compensatoires, mais cette idée s'est heurtée à une résistance de la part des entreprises et, dans une moindre mesure, des syndicats. Les données indiquent que le plafonnement du temps supplémentaire rémunéré aurait des effets disproportionnés sur les travailleurs du secteur industriel, lesquels sont pour la plupart protégés par des conventions collectives et en sont venus à compter sur le revenu qu'ils tirent du travail supplémentaire. Les employeurs s'inquiètent aussi du fait que le plafonnement accroîtrait leurs coûts et réduirait leur flexibilité opérationnelle. Par ailleurs, le ceci n'aurait guère d'effet sur la réduction du temps de travail des employés qui assument actuellement des horaires prolongés, mais n'ont pas droit à la rémunération du temps supplémentaire.

Plutôt que de rendre obligatoires les congés compensatoires, on devrait envisager d'offrir aux employés le choix entre les congés et la rémunération du temps supplémentaire après qu'ils ont travaillé un certain nombre d'heures supplémentaires. Pour que cette formule soit efficace, il faudrait que le nombre d'heures supplémentaires correspondant à ce seuil soit établi en collaboration avec les parties intéressées et que l'on tienne compte du degré de prévisibilité dont l'employeur a besoin pour pouvoir satisfaire aux exigences du service.

Heures normales

On pourrait modifier les dispositions relatives aux heures de travail dans la législation sur les normes d'emploi pour faciliter un recours accru aux modalités de travail souples; cependant, avant d'adopter ces mesures, il faudrait entreprendre une vaste consultation auprès des syndicats et des entreprises. Les besoins des travailleurs et ceux des employeurs devraient être soigneusement équilibrés . Il faudrait que l'on tienne compte des questions liées à la santé et à la sécurité au travail ainsi que des besoins opérationnels, et que l'on s'occupe du problème du droit des employés de refuser le travail supplémentaire. Ces dispositions pourraient permettre d'assouplir les strictes limites imposées à la durée de la journée et de la semaine de travail (peut-être en étalant le nombre maximal d'heures sur une plus longue période, par exemple, deux semaines, un mois ou une année).

5.2 Soutien des initiatives de travail partagé

La réduction du temps de travail peut entraîner une perte de revenu pour les employés et accroître les coûts fixes des employeurs à court terme; cependant, elle peut souvent aussi atténuer le stress et améliorer le moral ainsi que la productivité. Elle permet en outre de fournir du travail à d'autres personnes qui possèdent des compétences analogues et qui sont en chômage ou ont besoin de travailler davantage pour gagner un revenu convenable. Les régimes de travail partagé peuvent avoir pour effet supplémentaire de favoriser un sens accru de travail en équipe et de loyauté envers l'employeur.

Des subventions du Fonds d'investissement dans les ressources humaines, dans le cadre du régime d'assurance-emploi, ont servi à financer un projet pilote de travail partagé à l'usine d'Alcan à Jonquière (Québec). Ce projet a été réalisé dans une collectivité où les emplois de substitution sont rares. Il y avait une forte incitation à trouver des façons novatrices de partager le travail. On a atteint le résultat souhaité grâce à un système d'accumulation d'heures de travail non rémunérées et d'attribution de congés compensatoires pour le temps supplémentaire, à l'intégration des jours fériés à l'horaire des travailleurs et à l'intensification des activités de formation.

Cette formule a été présentée comme un ensemble formant un tout; la participation au programme était facultative. Les deux parties, l'employeur et le syndicat, sont parvenues à atteindre leurs objectifs. Le syndicat a obtenu des emplois supplémentaires pour ses membres; l'employeur a obtenu une plus grande souplesse de fonctionnement.

On pourrait envisager d'appliquer cette formule dans d'autres établissements où les travailleurs et l'employeur se sont entendus sur des mesures de réduction du temps de travail destinées à créer ou à préserver des emplois. Les dépenses occasionnées pourraient se révéler rentables à long terme en engendrant des économies dans les prestations d'assurance-emploi, quoique l'ampleur de cet effet reste à vérifier.

On a eu recours avec succès au Programme de travail partagé dans le cadre du régime d'assurance-chômage pour soutenir des initiatives de partage du travail dans des établissements touchés par un ralentissement économique temporaire. On a fait valoir que ce programme pourrait servir à financer le perfectionnement des employés pendant les heures libérées par les mesures de réduction du temps de travail. On pourrait également étendre la portée du programme afin de soutenir les mesures de réduction du temps de travail dans des cas de restructuration à long terme. Comme pour toutes les interventions de ce genre, le coût des changements apportés serait un facteur décisif de leur adoption.

On a également lancé l'idée, pour favoriser le partage du travail, d'accorder un quelconque genre de réduction (ou de congé) de cotisations sociales aux employeurs qui mettent en place des régimes facultatifs de réduction du temps de travail.

5.3 Protection des travailleurs atypiques

Admissibilité à l'assurance-emploi

La récente réforme du régime d'assurance-chômage a permis aux employés qui travaillent moins de 15 heures par semaine d'avoir accès aux prestations d'assurance-emploi, ce qui a supprimé une source possible de désavantage pour les travailleurs à temps partiel, lesquels constituent une forte proportion du groupe des travailleurs atypiques.

Cependant, les travailleurs indépendants, depuis les experts-conseils et les propriétaires de petite entreprise jusqu'aux personnes qui offrent des services de garde à domicile, ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi. Dans bien des cas, ces gens n'ont pas un revenu suffisant pour pouvoir accumuler des économies qui leur permettent de subvenir à leurs besoins pendant les périodes de chômage. On discute actuellement de la possibilité d'offrir une protection facultative à ces travailleurs dans le cadre du régime d'assurance-emploi.

Avantages sociaux proportionnels pour les travailleurs à temps partiel

L'idée d'accorder aux travailleurs à temps partiel des avantages sociaux équivalents à ceux des employés permanents à temps plein est dans l'air depuis longtemps. La Commission Wallace a fait cette recommandation en 1979 et une recommandation analogue a été formulée en 1994 par le Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail. Cette formule supprimerait l'un des principaux inconvénients du travail à temps partiel; cependant, sa mise en œuvre soulève diverses difficultés. Beaucoup de travailleurs à temps partiel s'opposent à l'idée de verser des cotisations parce qu'ils n'en ont pas les moyens ou parce qu'ils sont déjà protégés par un régime de prestations de conjoint et n'ont pas besoin d'une protection supplémentaire. Les employeurs s'opposent à l'idée d'assumer des frais supplémentaires et pourraient réagir en réduisant les avantages sociaux accordés aux employés à temps plein ou en coupant carrément le lien employeur-employé et en embauchant des contractuels.

Le gouvernement de la Saskatchewan a adopté des dispositions législatives prescrivant l'attribution d'avantages sociaux équivalents aux travailleurs à temps partiel en 1996. Un examen de cette initiative pourrait fournir des indications supplémentaires sur les coûts et les avantages de l'attribution obligatoire d'avantages sociaux proportionnels aux travailleurs à temps partiel.

Il serait également instructif d'étudier les secteurs où les travailleurs à temps partiel bénéficient d'avantages sociaux comparables, pour déterminer les facteurs qui incitent les employeurs à offrir ces avantages à leurs travailleurs à temps partiel.

Protection par les normes d'emploi

On pourrait modifier la législation sur les normes d'emploi pour conférer aux entrepreneurs dépendants les mêmes protections de base que celles dont jouissent les employés. À nouveau, les parties en présence dans le milieu du travail auraient à ce sujet des opinions très différentes, mais il serait indispensable d'en tenir compte lors de l'examen de cette option. Les critères que Revenu Canada utilise pour déterminer s'il existe de fait une relation employeur-employé, peu importe la façon dont les parties décrivent cette relation, pourraient avoir un apport utile dans ce débat.

5.4 Options axées sur le cycle de vie

Congés pour obligations familiales

Dans l'intérêt de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, on pourrait modifier les dispositions législatives de manière à instituer des congés pour obligations familiales. De nombreux employés dépensent les congés de maladie auxquels ils ont droit pour pouvoir s'occuper d'un membre de leur famille qui tombe malade; des changements mineurs dans les normes d'emploi pourraient légitimer cette pratique courante et cela n'obligerait pas nécessairement les employeurs à accorder plus de jours de congé que ceux auxquels les employés ont actuellement droit.

La disposition actuelle qui prescrit l'attribution de 26 semaines de congé non payé lors de la naissance d'un enfant pourrait être prolongé. On pourrait aussi envisager d'offrir aux parents le choix de travailler à temps partiel au cours de cette période pour faciliter leur retour au travail. Des congés prolongés accordés pour prendre soin des nouveau-nées et des jeunes enfants pourraient permettre aux parents qui souhaitent s'occuper davantage de l'éducation de leurs enfants de le faire sans mettre leur emploi en péril. De nombreux employeurs progressistes (dont l'administration publique fédérale) ont offert à leurs employés des congés prolongés pour l'éducation des jeunes enfants sans que cela nuise sensiblement à leur fonctionnement.

Dans une perspective d'avenir, on pourrait envisager de prescrire par mesure législative le droit à des congés non payés pour s'occuper des parents âgés, selon une formule analogue aux actuels congés de maternité et de paternité.

Les congés accordés pour prendre soin des parents âgés et des autres personnes à charge représentent en outre un bon investissement, non seulement parce qu'ils réduisent le degré de stress professionnel et familial éprouvé par les employés, mais aussi parce que les solutions de rechange publiques ou privées aux soins dispensés par la famille sont coûteuses et sont souvent considérées par tous les intéressés comme laissant à désirer.

On pourrait accorder des déductions fiscales personnelles aux travailleurs qui choisissent de prendre un congé pour s'occuper d'un enfant d'âge préscolaire ou d'un parent âgé.

Bon nombre des mesures susmentionnées obligeraient les employeurs à assumer des frais supplémentaires d'embauchage d'employés pour remplacer les personnes en congé prolongé et à accepter une réduction de la souplesse de fonctionnement. Toute tentative d'apporter ces changements par mesure législative se heurterait donc à une vive opposition de la part des entreprises. Beaucoup d'employeurs ont déjà commencé à adopter certaines de ces mesures, mais on a apporté les changements de façon ponctuelle, en tenant compte des besoins locaux ou dans le cadre des négociations collectives.

Soutien de l'acquisition continue du savoir

Les compétences professionnelles exigées des travailleurs s'accroissent et évoluent rapidement dans l'économie fondée sur le savoir et les employés ont besoin de ressources et de temps pour pouvoir suivre le rythme imposé par le marché du travail. Les congés d'études, de formation et de perfectionnement ou les congés sabbatiques pourraient favoriser l'acquisition continue du savoir qui est la clé de la conservation d'une main-d'œuvre concurrentielle; bien que, les conséquences financières de ces mesures pour les employeurs soient manifestement un enjeu clé en la matière.

Le Groupe consultatif sur le temps de travail et la répartition du travail a recommandé l'adoption d'une disposition législative prescrivant l'attribution d'un congé de formation ou d'études après une période de service précisée, mais il est difficile de voir comment cette formule pourrait être appliquée puisque les travailleurs changent souvent d'emploi. Les congés de formation font partie de la problématique plus vaste du partage des coûts de la formation entre les travailleurs, les employeurs et le gouvernement et il serait sans doute préférable de s'occuper de cette question hors du cadre législatif.

Une façon possible de procéder consisterait à autoriser des déductions fiscales personnelles afin d'aider à subventionner les congés pour recyclage. On trouve un précédent en la matière dans les Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR), qui incitent les contribuables à épargner en vue de leur retraite; on pourrait envisager l'adoption de formules analogues pour encourager les gens à

épargner afin de pouvoir subvenir à leurs besoins pendant les périodes d'études et de formation. Certains employeurs cotisent actuellement à des REÉR collectifs au profit de leurs employés; on pourrait appliquer ce modèle à l'épargne en vue des congés de formation.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada permet l'étalement du revenu dans le cas des congés de formation autofinancés. On pourrait mieux faire connaître l'existence de cette disposition afin de favoriser l'acquisition continue du savoir.

Retraite

Les programmes de retraite progressive comportent divers avantages par rapport aux régimes de retraite anticipée. La transition du travailleur vers la retraite est moins traumatisante; l'entreprise conserve plus longtemps ses travailleurs expérimentés tout en réduisant ses coûts salariaux et une partie du temps de travail est libérée pour être assumée par des employés plus jeunes (bien que cela puisse faire augmenter les coûts d'embauchage). De plus, le gouvernement continue de toucher des recettes fiscales et peut reporter le versement des prestations de retraite intégrales.

Les dispositions actuelles du Régime de pensions du Canada (RPC) n'imposent aucun important obstacle à la retraite progressive; cependant, certains régimes de retraite contiennent des mesures dissuasives concernant la réduction du temps de travail à l'approche de la retraite. On pourrait encourager les employeurs et les travailleurs à réexaminer ces régimes en vue d'y supprimer les entraves à la retraite progressive. Un rapport rédigé pour le compte de Développement des ressources humaines Canada fait mention de divers obstacles actuellement institués dans les régimes de retraite traditionnels et dans la réglementation, obstacles dont il faudra venir à bout pour pouvoir adopter des programmes efficaces de retraite progressive[4].

Il est à noter que les petites entreprises ont souvent moins de latitude pour ce qui est d'offrir des régimes de travail novateurs. L'impression que les employeurs, en adoptant des programmes de retraite progressive, encouragent l'emploi à temps partiel est pour sa part une question plus épineuse. Les employeurs qui veulent réduire leurs effectifs préféreraient que les employés prennent carrément leur retraite au lieu de s'engager dans un programme de travail à temps partiel.

Pour ce qui est du RPC (et du RRQ), les clauses d'exclusion pour élever des enfants et le revenu minimum requis pour le versement de cotisations apportent déjà un soutien aux régimes de travail souples et aux options relatives aux congés. On pourrait adopter une façon de procéder analogue et prévoir des clauses d'exclusion pour prendre soin des personnes âgées. Il serait possible de

4 William M. Mercer Limited, *Report on Phased-in Retirement Pension Plan Issues.*

modifier le RPC en vue de permettre la mise en place d'un régime de retraite progressive.

5.5 Promotion de la souplesse en milieu de travail

Prêcher par l'exemple

Le gouvernement fédéral, en sa qualité d'important employeur, a déjà pris des mesures pour favoriser les régimes de travail souples et les options relatives aux congés, notamment en adoptant récemment des programmes d'étalement du revenu et de retraite progressive, à titre temporaire, dans le contexte de la décroissance et du renouveau de la fonction publique. Les résultats d'une étude exhaustive déjà prévue sur les pratiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique, au cours de laquelle on évaluera les coûts et les avantages de ces formules, pourraient donner des indications utiles aux autres employeurs qui envisagent de lancer des initiatives du même genre; ces résultats devraient faire l'objet d'une vaste diffusion.

Recueillir et diffuser de l'information sur les meilleures pratiques

L'expression « meilleures pratiques » pourrait être quelque peu trompeuse car il n'y a pas de solution unique que l'on peut appliquer pour faire face aux nouvelles réalités en milieu de travail. Il y a plutôt une gamme de démarches possibles que l'on peut adapter en fonction des besoins propres à chaque milieu de travail. Cependant, on manque d'information sur les établissements où ces démarches ont été adoptées et sur les conséquences de celles-ci pour les employeurs et les travailleurs.

On prévoit que l'information obtenue grâce à l'Enquête sur le milieu de travail et les employés (EMTE), que Statistique Canada est en train de mettre au point dans le cadre d'un contrat conclu avec DRHC, nous aidera à mieux comprendre la dynamique des changements qui surviennent en milieu de travail.

La collecte et la diffusion d'information en provenance d'établissements situés aux quatre coins du pays sur les formules qui sont efficaces et celles qui ne le sont pas pourraient grandement contribuer à l'adoption plus généralisée de régimes de travail souples répondant aux besoins propres à chaque établissement, et nous permettre en outre de cerner des manières de faciliter l'adaptation aux nouvelles réalités en milieu de travail. Le gouvernement pourrait encourager l'adoption de meilleures pratiques en réalisant ou en faisant réaliser davantage d'études de cas et en diffusant les résultats obtenus. À l'heure actuelle, on dispose de peu de données sur les petites et moyennes entreprises,

particulièrement dans les secteurs en croissance comme la technologie de l'information et la communication.

Mesures initiatives à l'intention des employeurs

On pourrait se servir du régime fiscal des entreprises pour inciter les employeurs à mettre en place des régimes de travail souples et des options relatives aux congés ou à lancer des initiatives de travail partagé. Il faudra mettre en balance les coûts liés à ces mesures et les avantages à long terme que l'ensemble de la société en tirerait si davantage de citoyens exerçaient un emploi grâce au travail partagé, si les travailleurs avaient davantage de temps pour s'acquitter de leurs obligations familiales ou pour se perfectionner et si la productivité s'accroissait en milieu de travail.

Des crédits d'impôt analogues à ceux qui existent actuellement pour l'investissement dans la recherche et le développement ou l'achat de nouveaux biens d'équipement pourraient être offerts aux entreprises qui souhaitent accroître leur productivité en investissant dans des pratiques novatrices de gestion des ressources humaines.

En offrant des stimulants financiers sous forme de subventions de démarrage ou de projets pilotes, les gouvernements peuvent favoriser l'élaboration d'une gamme de formules créatives que chaque établissement pourra adapter en fonction de l'évolution de son propre contexte.

5.6 Création de partenariats

Puisque les entreprises et les syndicats ont aussi quelque chose à gagner en facilitant l'adoption de régimes de travail plus souples que les gouvernements peuvent soutenir, il est essentiel d'établir des partenariats à tous les niveaux afin d'atteindre les objectifs communs.

Ces dernières années, on a adopté des approches sectorielles pour le soutien aux mesures d'adaptation et l'aide à la formation dans des domaines de compétence propres à une industrie donnée. L'approche sectorielle permet aux entreprises et aux syndicats de déterminer conjointement les formules qui conviennent le mieux pour le secteur ou l'industrie et d'élaborer une stratégie de mise en œuvre. Les facteurs décisifs du succès de ces conseils sont le soutien initial et les modalités et conditions de l'aide continue.

5.7 Soutien des nouvelles recherches

De toute évidence, il nous reste beaucoup à apprendre en ce qui concerne les répercussions des changements dans les horaires et la répartition du travail sur le marché du travail et sur les établissements. Il est essentiel de continuer à soutenir la recherche afin que l'élaboration des politiques puisse s'appuyer sur de solides fondements empiriques et théoriques. Les entreprises et les syndicats s'intéressent grandement à l'institution d'un mécanisme permettant d'évaluer les résultats des innovations déjà apportées en milieu de travail. Les travaux préliminaires ont montré qu'il serait fructueux de poursuivre dans cette voie.

Bien des questions restent sans réponse en ce qui a trait aux répercussions sociales et économiques de la tendance au travail à temps partiel, au travail temporaire, au cumul d'emplois, au travail à domicile et au travail indépendant. Des études supplémentaires sur l'emploi du temps et sur la mise au point de mesures statistiques plus représentatives du nouveau marché du travail permettraient à toutes les parties en présence de mieux comprendre les nouvelles réalités auxquelles elles font face.

La possession d'une information exacte et à jour sur les tendances qui se dégagent des conventions collectives et des pratiques de gestion des ressources humaines dans les secteurs public et privé, ainsi que sur des exemples de pratiques novatrices en milieu de travail, est essentielle à la prise de décisions efficaces à l'échelon de l'établissement.

Les investissements dans les activités de recherche de ce genre n'entraîneront pas d'importantes augmentations de coût, mais pourraient nécessiter une modification des priorités gouvernementales en matière de recherche.

6.0 CONCLUSION

Les hypothèses de base sur le marché du travail et sur le milieu de travail sont constamment remises en question par les changements qui surviennent. Il est donc difficile de déterminer comment on doit procéder et il est risqué, dans les circonstances, d'axer tous les efforts sur une démarche unique. Les données dont on dispose semblent indiquer qu'aucune formule unique n'apportera toutes les solutions.

Les politiques et programmes gouvernementaux peuvent faciliter ou entraver l'adaptation du milieu de travail et de la société à la restructuration économique. Les décideurs ont à relever le défi de faire en sorte que les politiques officielles évoluent de façon à prévoir les nouvelles tendances qui apparaissent et soutiennent les transformations économiques, tout en tenant compte du besoin de structures sociales complémentaires.

Afin de pouvoir élaborer des politiques judicieuses en réponse à l'évolution des conditions sur le marché du travail et en milieu de travail, il faut examiner attentivement une vaste gamme d'options et en évaluer les conséquences éventuelles, voulues ou non. Dans cette perspective, il sera essentiel de consulter à fond les entreprises et les syndicats sur les interventions possibles. Les mesures visant à influer sur la répartition du travail ou sur les régimes de travail non conventionnels n'apporteront pas une solution complète aux problèmes liés à l'emploi et au marché du travail auxquels le gouvernement fait présentement face, mais elles pourraient représenter un volet d'une intervention de plus grande envergure.

Compte tenu des actuelles restrictions financières et de l'appui mitigé que l'on accorde aux solutions à caractère obligatoire en réponse aux changements survenant sur le marché du travail et en milieu de travail, le mode d'action le plus prudent consisterait pour le gouvernement fédéral à élaborer une stratégie fondée sur la combinaison de plusieurs approches. Cette stratégie mettrait davantage l'accent sur les politiques qui incitent à l'adoption de pratiques novatrices concernant le temps de travail, qui favorisent et font connaître les pratiques novatrices en milieu de travail et qui préconisent la concertation et la collaboration entre les principaux intervenants de l'économie. Entre-temps, des activités supplémentaires de recherche et d'analyse des politiques permettraient de préparer le terrain pour l'élaboration de toute autre démarche que l'on pourrait juger nécessaire par la suite à la lumière de l'évolution du milieu de travail.